

Tema 3.

Concepto de documento, registro y archivo. Funciones del registro y del archivo. Clases de archivo y criterios de ordenación. Especial consideración del archivo de gestión

Sumario

1. Concepto de documento.
2. Concepto de registro.
 - 2.1. Definición doctrinal.
 - 2.2. Régimen jurídico de los registros.
 - 2.2.1. Consideración de las oficinas de registro como órganos administrativos.
 - 2.2.2. Organización registral.
 - 2.2.2.1 Clases de registros.
 - 2.2.2.2 Un sistema registral interadministrativo.
 - 2.2.3. Actividad registral.
 - 2.2.4. Funcionamiento de los registros.
3. Concepto de archivo.
 - 3.1. Definición doctrinal.
 - 3.2. Definición legal de la Ley del Patrimonio Histórico Español.
 - 3.3. Distinción de figuras afines: Museos y Bibliotecas.
4. Funciones del registro y del archivo.
 - 4.1. Funciones del registro.
 - 4.2. Función del archivo.
 - 4.3. Examen especial del derecho de acceso del ciudadano a los archivos y registros administrativos.
 - 4.3.1. Tratamiento constitucional.
 - 4.3.2. Regla general.
 - 4.3.3. El procedimiento ordinario para el ejercicio del derecho de acceso.
 - 4.3.4. Procedimientos especiales de acceso a la documentación administrativa.

4.3.4.1 Acceso caracterizado por la condición pública del solicitante.

4.3.4.2 Acceso caracterizado por la especial naturaleza del archivo o registro.

4.3.5. Expedientes excluidos del derecho de acceso.

4.3.6. Publicación de documentos, instrucciones y respuestas a consultas.

5. Clases de archivo.

5.1. Idea general de la clasificación de los archivos.

5.2. Clasificación de los archivos estatales españoles.

5.3. Los archivos estatales en concreto.

5.3.1. Archivos históricos.

5.3.2. Archivos administrativos.

6. Especial consideración del archivo de gestión.

1. Concepto de documento

Etimológicamente la palabra documento deriva de la palabra latina «documentum» y ésta, a su vez, procede del verbo «docere»: enseñar, mostrar.

En este sentido podemos considerar documento cualquier cosa que pueda servir de base a un conocimiento y producir una información o enseñanza, independientemente del soporte en que se contenga dicha información.

Antonio Heredia, dentro de este concepto amplio, define el documento como «testimonio de la actividad del hombre fijado en un soporte perdurable que contiene información».

Por su parte, la Ley del Patrimonio Histórico Español (art. 49) entiende por documento «toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos. Se excluyen los ejemplares no originales de ediciones». Esta es la definición legal de documento.

Importa resaltar del documento su relación con el original a efectos de su valor testimonial. De ahí que cualquier documento puede incluirse en alguno de estos apartados: minuta, original o copia.

Minuta es el borrador o escrito preparatorio del que surge el documento original.

Original es el documento hecho por voluntad de su autor y conservado en la materia y forma que se emitió. La originalidad lleva implícita la autenticidad diplomática (documento hecho y validado por la persona que lo firma) y la autenticidad jurídica (el hecho jurídico o asunto responde a la intención del autor), pero la originalidad no garantiza la veracidad del contenido (el autor pudo mentir). Originales pueden considerarse tanto los documentos autógrafos (escritos de puño

y letra del autor), como los heterógrafos (redactados por una segunda persona por voluntad del autor y validados por éste).

La copia es una reproducción del original. Desde el punto de vista administrativo, las copias pueden ser:

Simples:

La reproducción la hace un particular que no tiene autoridad para garantizar la exactitud de la copia.

Certificadas:

La reproducción la hace la Administración competente que, mediante diligencia, garantiza la exactitud de la copia.

Compulsadas o selladas:

Se llaman así las copias simples hechas por los particulares, pero que la Administración compulsas o sella a efectos de la comprobación de la conformidad con el original. La normativa habla de «copia sellada» en los casos en que el ciudadano se queda con la copia y la Administración con el documento original, utilizándose la expresión «copia compulsada» cuando la Administración se queda con la copia y el ciudadano con el documento original.

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común trata el tema de las copias y originales de los documentos del siguiente modo:

a) Validez y eficacia de documentos y copias (art. 46.1 a 3):

«1. Cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados. (Según el R.D. 772/1999, el órgano competente para expedir la copia auténtica será el que emitió el documento original: debiendo, en el plazo máximo de un

mes contado desde la recepción de la solicitud, expedirse la misma o notificarse la resolución que la deniegue).

2. Las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que éstos siempre que exista constancia de que sean auténticas.

3. Las copias de documentos privados tendrán validez y eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas, siempre que su autenticidad haya sido comprobada. »

b) Copia como recibo de presentación de escrito (art. 70.3):

«De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.»

c) Copias compulsadas y copias selladas (art. 38.5):

«Para la eficacia de los derechos reconocidos en el artículo 35.c) de esta Ley a los ciudadanos, éstos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones.

Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refieren los puntos a) y b) del apartado 4 de este artículo, será remitida al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original.»

2. Concepto de registro

2.1. Definición doctrinal

Registro es la acción de anotar regularmente, y fundamentalmente por orden cronológico, cierto orden de cosas. También se entiende por registro el libro o soporte en que se registra, el lugar en que se registra y el asiento que queda de lo que se registra.

2.2. Régimen jurídico de los registros

De acuerdo con el art. 38 de la LRJAP y PAC, desarrollado para la Administración del Estado por el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, procede explicar los siguientes aspectos:

2.2.1. Consideración de las oficinas de registro como órganos administrativos.

Las oficinas de registro de la Administración General del Estado son unidades administrativas que tienen la consideración de órgano administrativo por tener atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros.

Las oficinas de registro de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y de los servicios territoriales en ellas integrados se crean, modifican o suprimen por Orden del Ministro de Administraciones Públicas. En tales Órdenes debe expresarse el carácter general o auxiliar de la correspondiente oficina de registro.

2.2.2. Organización registral.

2.2.2.1 Clases de registros: Hay que distinguir las siguientes oficinas de registro:

a) Oficinas de registro generales: Tienen la consideración de oficina de registro general aquellas que ejercen funciones de recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones para uno o varios

órganos administrativos. Todo órgano administrativo tendrá asignada una única oficina de registro general, sin perjuicio de que ésta tenga tal carácter para varios órganos administrativos.

b) Oficinas de registro auxiliares: Tienen la consideración de oficinas de registro auxiliares aquellas que, ejerciendo idénticas funciones y para los mismos órganos administrativos que la oficina de registro general, se encuentran situadas en dependencias diferentes de aquélla. De cada oficina de registro general podrán depender varias oficinas de registro auxiliares.

Las oficinas de registro auxiliares remitirán copia de la totalidad de los asientos que practiquen a la correspondiente oficina de registro general, siendo esta última la que ejerce las funciones de constancia y certificación en los supuestos de litigios, discrepancias o dudas acerca de la recepción o remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones.

La instalación en soporte informático de las oficinas de registro garantizará la plena interconexión e integración de las de carácter general y las respectivas oficinas de carácter auxiliar; estableciendo una única numeración correlativa de los asientos en función del orden temporal de recepción o salida. En el caso de que la numeración de los registros auxiliares y del registro general no sea única, la generada por aquéllos llevará incorporado el código de la oficina de registro auxiliar.

c) Otros registros: Según el n.º 4 del art. 38 de la LRJAP y PAC, además de en los registros (generales o auxiliares) de los órganos a que se dirijan, los documentos pueden presentarse:

- En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio.

- En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

- En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

- En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

2.2.2.2 Un sistema registral interadministrativo: La Ley pretende establecer la absoluta polivalencia de todos los registros de entrada de las Administraciones territoriales superiores (esto es, del Estado y de las Comunidades Autónomas), en todos los cuales podrán presentarse escritos y documentos dirigidos a cualesquiera organismos de cualquiera de estas Administraciones; incluyendo en dichos registros de entrada los de las oficinas de Correos y de las representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero. Se excluyen los registros de las Entidades Locales, salvo convenio.

Con el fin de lograr la adecuada interconexión de los registros, la LRJAP y PAC indica en su artículo 37.4, en redacción dada por la Ley 4/99, que mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones Públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros».

2.2.3. Actividad registral

La actividad registral se desglosa en las siguientes operaciones:

a) Recepción: La Ley señala que se hará asiento de toda solicitud, escrito o comunicación que sea presentado en las oficinas de registro, tanto de carácter general como de carácter auxiliar.

b) Expedición de recibos de la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones: El recibo puede consistir en una copia del escrito aportada por el ciudadano o realizada por la oficina de registro, en la que conste el lugar de presentación así como la fecha. Puede expedirse, en vez de dicha copia, un recibo en el que conste, aparte del lugar de presentación y fecha, el remitente, el órgano destinatario y extracto del contenido del escrito. Este último recibo sólo procede en el supuesto de solicitudes, escritos y comunicaciones, no en el caso de documentos.

c) Anotación: Hay que tener en cuenta:

- La anotación deberá hacerse en soporte informático (art. 38.3); aunque la disposición adicional 2.a indica que la incorporación a soporte informático de los registros será efectiva en la forma y plazos que determinen el Gobierno, los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, en función del grado de desarrollo de los medios técnicos de que dispongan.

- La anotación significa dejar constancia, en cada asiento que se practique, de

- un número;
- epígrafe expresivo de la naturaleza del escrito o comunicación;
- fecha de entrada;
- fecha y hora de su presentación; - identificación del interesado;
- órgano administrativo remitente, si procede;
- persona u órgano administrativo al que se envía;
- en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra.

Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos.

d) Traslado: El art. 38.2 de la LRJAP y PAC ordena que, una vez concluido el trámite de registro, esto es, una vez realizado el asiento, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios.

e) Expedición de copias selladas de los documentos originales que los ciudadanos deban aportar junto con una solicitud, escrito o comunicación así como el registro de dicha expedición: El Real Decreto 772/1999 hace hincapié en cuanto sigue:

- La oficina de registro llevará un registro expresivo de las copias selladas que expida de tales documentos originales de aportación obligatoria.

- La copia sellada acreditará que el documento original se encuentra en poder de la Administración correspondiente.

- La copia sellada será válida: a los efectos de no presentación de los documentos que ya hubiera aportado el ciudadano a la Administración actuante; para solicitar, en su caso, la devolución del documento original una vez finalizado el procedimiento o actuación o de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.

f) Realización de cotejos y expedición de copias compulsadas de documentos originales aportados por los interesados:

- Cuando las normas reguladoras de un procedimiento o actividad administrativa requieran la aportación de copias compulsadas o cotejadas de documentos originales, el ciudadano podrá ejercer su derecho a la inmediata devolución de estos últimos por las oficinas de registro en las que se presente la solicitud, escrito o comunicación a la que deba acompañar la copia compulsada, con independencia del órgano, entidad o Administración destinataria. Las oficinas de registro

no estarán obligadas a compulsar copias de documentos originales cuando dichas copias no acompañen a solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano.

- Para el ejercicio de este derecho el ciudadano aportará, junto con el documento original, una copia del mismo. La oficina de registro realizará el cotejo de los documentos y copias, comprobando la identidad de sus contenidos, devolverá el documento original al ciudadano y unirá la copia, una vez diligenciada con un sello o acreditación de compulsas, a la solicitud, escrito o comunicación a la que se acompañe para su remisión al destinatario.

- El sello o acreditación de compulsas expresará la fecha en que se practicó así como la identificación del órgano y de la persona que expiden la copia compulsada.

- La copia compulsada tendrá la misma validez que el original en el procedimiento concreto de que se trate, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original.

2.2.4. Funcionamiento de los registros.

Cada Administración Pública establece los días y el horario en que deben permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos, según se prevé en el artículo 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El régimen de días y horarios de apertura de las oficinas de registro de la Administración General del Estado y de sus Organismos Autónomos se establece por el Ministerio de Administraciones Públicas mediante resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

Podrán hacerse efectivos además de por otros medios, mediante giro postal o telegráfico, o mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente, cualesquiera tributos que haya que satisfacer

en el momento de la presentación de solicitudes y escritos a las Administraciones Públicas.

Las Administraciones Públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas de registro propias o concertadas, sus sistemas de acceso y comunicación, así como los horarios de funcionamiento.

3. Concepto de archivo

3.1. Definición doctrinal

Si consultamos el diccionario veremos que la palabra «archivo», tanto puede referirse al edificio que contiene los documentos, al mueble que los guarda, es decir el continente, como a los documentos en aquéllos conservados, es decir, el contenido.

Sin olvidar que también hay que ocuparse del continente, de la parte física, por su relación con la conservación material de los documentos, lo que interesa es la acepción de archivo como contenido.

De una manera muy gráfica se ha dicho que archivo es la suma de tres elementos: documentos + organización + servicio.

En este sentido, Antonio Heredia define el archivo como «uno o más conjuntos de documentos, sea cual sea su fecha, su forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada en el transcurso de su gestión, conservados, respetando aquel orden, para servir como testimonio e información para la persona o institución que los produce, para los ciudadanos o para servir de fuentes de historia».

3.2. Definición legal de la Ley del Patrimonio Histórico Español

De acuerdo con el art. 59.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, «son Archivos los conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa. Asimismo, se entienden por Archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos».

3.3. Distinción de figuras afines: Museos y Bibliotecas

- Son Bibliotecas las instituciones culturales donde se conservan, reúnen, seleccionan, inventarían, catalogan, clasifican y difunden conjuntos o colecciones de libros, manuscritos y otros materiales bibliográficos o reproducidos por cualquier medio para su lectura en sala pública o mediante préstamo temporal, al servicio de la educación, la investigación, la cultura y la información (art. 59.2, Ley del Patrimonio Histórico Español).

- Son Museos las instituciones de carácter permanente que adquieren, conservan, investigan, comunican y exhiben para fines de estudio, educación y contemplación conjuntos y colecciones de valor histórico, artístico, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza cultural (art. 59.3, Ley del Patrimonio Histórico Español).

4. Funciones del registro y del archivo

4.1. Funciones del registro

Las funciones del registro son las que se detallan en el epígrafe 2.2.2. «Actividad registral». Tal vez convenga indicar aquí que es función primordial del registro dar fe de las entradas y salidas de cualesquiera solicitudes y documentos que recibe y emite un determinado órgano o unidad administrativa de registro.

El Registro es un inventario de solicitudes y documentos de dicha Unidad de Registro. De ahí que el Registro tenga los siguientes cometidos prácticos:

- A partir del número de Registro se puede seguir el trámite de cualquier solicitud o petición.
- La fecha de asiento es fundamental cuando hemos de tener en cuenta si se ha cumplido o no el plazo de que se trate. En este sentido el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, dispone que «en todo caso los asientos incluirán la fecha, expresada con ocho dígitos para el día, mes y año: y la hora, expresada con seis dígitos para la hora, minutos y segundos».
- Una función peculiar tiene el Registro en relación con el recurso de revisión. El Registro nos indica si estamos ante un documento nuevo o un documento ya incorporado en el expediente.

4.2. Función del archivo

Los archivos sintetizan en tres sus funciones:

- recoger la documentación
- conservar la documentación
- servir la documentación

Estas tres funciones, a su vez, se agrupan en dos etapas. La primera equivalente a una etapa prearchivística es decir, anterior a que los documentos entren en el recinto físico del archivo y pasen a ser objeto de atención directa del archivero, y las dos segundas agrupadas en una segunda etapa netamente archiuística.

- La etapa prearchivística o inicial que se corresponde con la función de recoger implica, según Antonio Heredia, dos momentos:

- Uno de preparación, con una actitud activa por parte del archivero que comprende el conocimiento y valoración de la documentación (con vistas a la organización y a la eliminación), la participación en el proceso de génesis documental (con miras a su simplificación), la normalización de la tipología documental (a efectos estadísticos, de control, de denominación), la programación y listados de expurgos, la transferencia y canalización de las remesas, la coordinación entre servicios productores y el archivo, la recogida y reclamación de la documentación e incluso la orientación y el consejo para la compra de documentos.

- Otro de recepción, pasiva en su inicio por parte del archivero en sus trámites de entrega con hojas de remisión que, inmediatamente, pasa a ser activa al efectuarse la comprobación de la documentación recibida y testimoniar el hecho de la entrega de la misma mediante el registro de entrada.

Esta etapa, como vemos, tiene un campo muy amplio y menos concreto, y por lo tanto más difícil de sujetar a principios y reglas. Tiene una mayor incidencia en los archivos administrativos.

- La segunda etapa específicamente archivística ya hemos dicho que es la suma de esas otras dos funciones: conservar y servir.

La conservación ha de estar presidida por la seguridad y el orden y tiene dos perspectivas, la una referida a las instalaciones (edificios, instalaciones eléctricas, estanterías...) y a la restauración y

reproducción, la otra referida a la organización documental (clasificación y ordenación) en cuanto que de ésta se deriva también la conservación.

El servicio, que no es otro que el de facilitar información retrospectiva, precisa inevitablemente la descripción materializada en los diferentes instrumentos elaborados a tal fin. Este servicio podrá ofrecerse:

- Al organismo productor, mediante una simple localización a través de una signatura, o mediante la elaboración de un informe utilizando los antecedentes informativos existentes en el archivo. (Se llama «signatura» el distintivo numérico o alfanumérico que se da a un documento para su localización dentro de un archivo o biblioteca).

- Al consultante directo especializado a través de dichos instrumentos o mediante consultas, simples localizaciones y orientaciones.

- Al público en general, mediante certificaciones, publicaciones, exposiciones, etc.

Antonio Heredia resume la función del archivo del siguiente modo:

- Etapa prearchivística:

- recoger

- Etapa archivística:

- conservar:

- instalación, reproducción, restauración.

- Organización: clasificación y ordenación.

- servir:

- descripción: inventario y catalogación

acción cultural, difusión, comunicación de la
información

4.3. Examen especial del derecho de acceso del ciudadano a los archivos y registros administrativos

Es clara, como hemos visto, la función informativa y de consulta que tienen archivos y registros. ¿Pero qué posibilidades de acceso a los mismos tienen los ciudadanos? Veamos:

4.3.1. Tratamiento constitucional.

El art. 105 b) de la Constitución reconoce el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a:

- la seguridad y defensa del Estado;
- la averiguación de los delitos;
- la intimidad de las personas.

Este es un derecho que debe regularse por ley y que se incluye dentro de un artículo referido a la participación de los ciudadanos en la Administración Pública.

Esta regulación se ha llevado a cabo, con carácter general, mediante el art. 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992. Hay normas específicas para determinadas materias, solicitantes o Archivos.

4.3.2. Regla general.

La LRJAP y PAC, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 105 b) de la Constitución, consagra el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros públicos.

Dice concretamente el art. 37.1 de la LRJAP y PAC:

Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de solicitud.

Ahora bien, este derecho de acceso puede ejercerse mediante:

- un procedimiento ordinario;
- procedimientos especiales.

Por otra parte, el derecho de acceso puede quedar excluido en materias determinadas.

Veamos, a continuación, estas cuestiones:

4.3.3. El procedimiento ordinario para el ejercicio del derecho de acceso.

A) Legitimación:

La regla general es que está legitimado el ciudadano o «particular» (art. 37.7).

Esta regla general tiene las siguientes excepciones para los supuestos de acceso a los documentos que contienen datos personales:

- Cuando el documento contenga datos referentes a la intimidad de las personas, el acceso estará reservado a éstas. Dichas personas, en el supuesto de observar que tales datos figuran in completos o inexactos, podrán exigir que sean rectificados o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no puede derivarse efecto sustantivo alguno.

- Cuando el documento contenga datos nominativos, sin incluir datos relativos a la intimidad, el acceso podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros, siempre que acrediten: a) un interés legítimo y directo, y b) que el contenido del documento pueda hacerse valer para el ejercicio de sus derechos. No procede este ejercicio del derecho por terceros, cuando los datos nominativos sean de carácter sancionador o disciplinario.

B) Objeto

El ciudadano, dentro de las normas anteriores, tiene derecho al acceso tanto a los registros como a los documentos que, reunidos en expedientes, se custodian en los archivos.

Lo que importa destacar es que el derecho no nace cuando está vivo el procedimiento sino a su terminación.

C) Forma de ejercer el derecho

- Se debe formular petición individualizada de los documentos que se deseen consultar.

- No cabe formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias, salvo para su consideración con carácter potestativo.

- Cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes (sin la mediación del funcionario encargado de su custodia), siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

- El derecho de acceso conlleva el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración,

previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

- El ejercicio del derecho podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga la Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

4.3.4. Procedimientos especiales de acceso a la documentación administrativa

Estos procedimientos especiales pueden ser debidos: - a la condición pública del solicitante;

- a la especial naturaleza del archivo o registro.

4.3.4.1 Acceso caracterizado por la condición pública del solicitante:

A él se refiere el art. 37.6 f) de la LRJAP y PAC cuando dice que se registrará por sus disposiciones específicas <el acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local>.

Conviene decir, en relación con los miembros de las Cortes Generales, que el art. 109 de la Constitución dispone que «las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas».

4.3.4.2 Acceso caracterizado por la especial naturaleza del archivo o registro

Hay que distinguir:

B1) El acceso a los Registros y Archivos no generales Se rigen por sus disposiciones específicas:

- Los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas (Ley 9/ 1968, de 5 de abril, modificada por Ley 48/ 1978, de 7 de octubre).

- Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.

- Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.

- El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley.

B2) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.

Se trata, asimismo, de un procedimiento especial.

B3) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos

De acuerdo con LRJAP y PAC, la consulta de estos fondos se regirá por sus disposiciones específicas. La norma especial en la materia es el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que establece las siguientes reglas:

- a) Con carácter general, tales documentos concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes Entidades de Derecho Público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de

Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y defensa del Estado o la averiguación de los delitos.

b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados por la Autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos, por el Jefe del Departamento encargado de su custodia.

c) Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso de cincuenta años a partir de la fecha de los documentos.

4.3.5. Expedientes excluidos del derecho de acceso.

Según el art. 37.5 de la LRJAP y PAC el derecho de acceso no puede ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo.

b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.

c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de

terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

4.3.6. Publicación de documentos, instrucciones y respuestas a consultas.

La LRJAP y PAC dedica los dos últimos apartados del art. 37 a estas cuestiones. Así dice:

«Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.

Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración. >

5. Clases de archivo

5.1. Idea general de la clasificación de archivos

A) De acuerdo con su productor, los archivos pueden dividirse en dos clases fundamentales: públicos y privados, en razón al encuadramiento de las instituciones creadoras dentro del Derecho público o del privado.

Los archivos públicos, por su ámbito, pueden dividirse a su vez en locales, provinciales, regionales y generales (éstos últimos llamados en algunos países nacionales).

Según su actividad, los archivos públicos pueden ser judiciales, militares, etc. Los archivos privados se dividen por su actividad en: personales, nobiliarios, eclesiásticos y de empresas.

B) Por la edad de los documentos, los archivos se dividen en: de gestión, centrales, intermedios e históricos (como después veremos).

C) Por la finalidad preponderante, los archivos pueden ser administrativos e históricos. (En Inglaterra, se usan incluso dos palabras distintas para denominarlos: «records» y «archives»).

D) Según contengan un sólo fondo o varios, los archivos se dividen en singulares y múltiples.

E) Se han hecho otras clasificaciones en base al carácter específico de la documentación que alberga el archivo, bien por su soporte, bien por la materia monográfica sobre la que puedan facilitar información. Así, se habla de archivos audiovisuales, archivos cartográficos, archivos especiales, etc.

5.2. Clasificación de los archivos estatales españoles

De las clasificaciones anteriores, hemos de resaltar dos en relación con los archivos estatales: la que hace referencia a la finalidad y la que se refiere a la edad de los documentos.

- Así pues, en razón a la finalidad, los archivos estatales se dividen en:

- Archivos administrativos: son los organizados preferentemente al servicio de las entidades u organismos que generaron los documentos que contienen.

- Archivos históricos: son los orgánicamente constituidos con fines primordiales de investigación histórica.

- De acuerdo con las etapas del proceso documental, los archivos se dividen en:

- Archivos de gestión: Son los que custodian los documentos en pleno trámite, es decir, cuya actividad administrativa y utilización por parte de la oficina productora son elevadas.

- Archivos centrales: Son aquellos que reúnen la documentación procedente de los Archivos de gestión, lo cual presupone un descenso en el nivel de frecuencia de uso y una pérdida de actividad administrativa. Existe uno en cada Departamento de la Administración.

- Archivos intermedios: Son los que reúnen la documentación procedente de los Archivos centrales, tras un descenso aún mayor del nivel de frecuencia de uso y actividad administrativa. La diferencia fundamental entre Archivo central e intermedio estriba en que el primero es el órgano de control de un microsistema (un solo organismo) y el intermedio lo es de un macrosistema (varios organismos).

- Archivos históricos: Son los que custodian la documentación procedente de los Archivos intermedios, que ha perdido por completo

sus posibilidades de actividad administrativa y por lo tanto su utilización por los organismos y cuya valoración individual aconseja su conservación permanente como patrimonio documental.

5.3. Los archivos estatales en concreto

5.3.1. Archivos históricos.

Se dividen en generales, regionales, de distrito y provinciales.

A) Los archivos históricos generales son los cuatro siguientes:

- Archivo de la Corona de Aragón. Ubicado en Barcelona, reúne la documentación producida por los Condes de Barcelona y más tarde por los Reyes de Aragón, siendo indispensable no sólo para conocer la historia de las tierras que integraron sus dominios en la Edad Media, sino de buena parte de Francia y de Italia por su expansión a los territorios vecinos. La primera Ordenanza del Archivo data de 1384 y su documento más antiguo se remonta al año 889.

Actualmente de este archivo depende como anejo el Intermedio de la Administración del área catalana localizado en Cervera (Lérida).

- Archivo General de Simancas (Valladolid). Este es el archivo de la Corona de Castilla, cuya documentación se venía guardando en Medina hasta que Carlos I, en 1544, decide su conservación en el castillo de Simancas, aunque la Real Cédula de fundación como Archivo General del Reino tiene fecha de 19 de febrero de 1549.

- Archivo General de Indias (Sevilla). La fundación del Archivo General de Indias fue una empresa de la Ilustración. La creación de este Archivo General con el propósito de tener reunidos todos los fondos de los organismos de gobierno de América y Filipinas, fue obra de Carlos III, José de Gálvez y Juan Bautista Muñoz. El lugar y el edificio elegidos para su ubicación fueron Sevilla y la Casa Lonja construida en el siglo

XVI por el Consulado de cargadores a Indias. Se tiene como fecha fundacional el 14 de octubre de 1785.

- Archivo Histórico Nacional (Madrid). La razón de su creación estuvo en la necesidad de guardar y organizar la documentación procedente de instituciones religiosas con motivo de la Desamortización eclesiástica del siglo XIX que se había ido acumulando en la Academia de la Historia. Con este fin se establece por Real Decreto de 28 de marzo de 1866, constituyendo aquélla su núcleo inicial.

B) Los archivos históricos regionales son los siguientes:

- Archivo del Reino de Mallorca, que data de tiempos de Jaime I y su procedencia tiene que ver con el régimen municipal y administrativo de la isla.

- Archivo General de Navarra, cuya formación data de 1836 al extinguirse el Tribunal de la Cámara de los Comptos.

- Archivo Histórico del Reino de Galicia. Se crea en base a la documentación producida por la Audiencia creada en 1504 para ejercer una jurisdicción civil y criminal en todo el reino, con una ubicación itinerante hasta su residencia definitiva en la Coruña, a partir de 1578.

- Archivo del Reino de Valencia. Sus secciones y series son bastante semejantes a las de la Corona de Aragón por la similitud de instituciones. Aunque aparece con tal nombre en 1419, no se integra y constituye como tal hasta bien entrado el siglo XVIII.

C) Son archivos históricos de distrito los de las chancillerías de Valladolid y Granada, con documentación judicial como correspondía a la gestión de ambos tribunales.

D) Los archivos histórico provinciales se crean el 12 de noviembre de 1931 con el propósito de recoger, organizar y servir los protocolos notariales de cada provincia, puesto que hasta entonces, a pesar de la

promulgación de la ley de Notariado de 1862 que había dispuesto la creación de archivos notariales, los protocolos seguían amontonados y en vías de destrucción general en los sótanos o almacenes de los Ayuntamientos. Se incrementaron con fondos de las Contadurías de Hipotecas, de Justicia y de las Delegaciones de Hacienda. Actualmente, al considerarlos dentro del sistema español de archivos como intermedios, se han convertido en depósito receptor de los organismos delegados de la Administración Central y de muchas instituciones provinciales y locales, tanto públicas como privadas. Su existencia está prevista en cada capital de provincia, aunque faltan todavía algunos por crear.

5.3.2. Archivos administrativos.

Pueden ser intermedios, centrales y de gestión.

A) Son archivos intermedios los siguientes:

- Archivo General de la Administración (Alcalá de Henares). Con anterioridad al actual existía uno en el Palacio Arzobispal de Alcalá de Henares que durante ochenta años recibió documentación de los Ministerios y de otras instituciones de la Administración Central, pero que, salvo las remesas hechas al Archivo Histórico Nacional con anterioridad a la guerra civil, desapareció como secuela de ésta.

La creación de un nuevo archivo con el carácter de general e intermedio no tuvo lugar hasta 1969 (Decreto 914/69, de 8 de mayo, B. O. E. del 26).

Según el art. 1.º de este Decreto, la misión de este archivo es recoger, seleccionar, conservar y disponer, para información e investigación científica, los fondos documentales de la Administración Pública que carezcan de vigencia administrativa».

En la actualidad, el Archivo General de la Administración, como los Archivos Históricos Generales, dependen de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación y Cultura.

El Archivo General de la Administración se organiza a partir de las transferencias de los Archivos Centrales. Dice en este sentido el art. 3.º del citado D. 914/69: «La documentación de los Archivos Centrales de los Ministerios se trasladará al Archivo General de la Administración Civil al cumplirse quince años de su ingreso en los mismos. Aquellas series documentales, sin embargo, que tengan poco uso y se consulten raramente, podrán ser enviadas al Archivo General antes de cumplir el indicado plazo, a propuesta del Archivero del Ministerio, con aprobación del Subsecretario del Departamento».

A su vez, dado su carácter intermedio, por el Archivo General de la Administración Civil se formulará propuesta a la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas para remitir al Archivo Histórico Nacional aquella documentación que con más de veinticinco años de antigüedad carezca, a su juicio, de validez administrativa y tenga valor histórico. La Dirección General resolverá en cada caso, previa consulta a los Departamentos interesados.

Por último, en relación con este Archivo hay que indicar que la documentación conservada en el Archivo General de la Administración se considerará en todo momento al servicio de los Organismos que la hubieren remitido, debiendo aquél facilitar cualquier información, copia o certificación que le soliciten, e incluso remitirle la documentación original, si así lo requieren.

- Depósito Regional de Cervera: es depósito intermedio, creado en virtud de la permisividad del art. 5.º del R. D. 914/69.

- Archivos provinciales: El R. D. 914/1969 les asigna la misma finalidad que al Archivo General de la Administración Civil, si bien con respecto a la documentación producida por los servicios provinciales de

la Administración Central o institucional. De ahí que los Archivos Provinciales sean en parte históricos, en parte administrativos intermedios.

B) Los archivos centrales:

De acuerdo con el Decreto 914/1969, anualmente se ha de remitir al archivo central de cada Ministerio la totalidad de los expedientes en que se hayan dictado actos administrativos de resolución que afecten de algún modo a derechos o intereses del Estado o de los administrados, cuando dichos actos hayan devenido firmes y se hayan practicado por la Administración las actuaciones conducentes a la total ejecución de sus pronunciamientos.

C) Los archivos de gestión: Son los archivos de oficina, los que crea cada Unidad de Registro.

6. Especial consideración del archivo de gestión

Conviene indicar del archivo de gestión los siguientes puntos:

- Es un archivo que pertenece a la primera edad de los documentos. Recordemos:

1.a edad: Archivo de gestión.

2.a edad: Archivo central (Archivo de depósito).

3.a edad: Archivo intermedio.

4.a edad: Archivo histórico.

- De acuerdo con la primera edad, se trata de un archivo de documentos corrientes. Es un archivo que está cerca del funcionario responsable de su tramitación.

- Es un archivo en que prevalece el valor primario, administrativo, sobre el valor secundario, histórico.

- Es un archivo en vías de formación, por lo que aquí tiene fundamental importancia lo que se conoce como etapa prearchivística, lo que significa el control del documento público desde su producción, con el fin de conducirlo, para su conservación y uso, hasta el verdadero archivo, general o histórico.

- Es una dependencia productora que hace transferencias al Archivo Central, pero que no recibe transferencias de ningún otro Archivo.

- El Archivo de gestión tiene total vigencia administrativa, por lo que la conservación de sus documentos ha de ser total, sin eliminación o expurgo alguno.

- Los Archivos de gestión no son de libre consulta. El art. 57.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, establece la libre consulta, con carácter general, a partir de «dos Archivos centrales de las correspondientes Entidades de Derecho Público».